

做好“三农”工作的关键是向改革要活力

中央农村工作领导小组办公室 | 赵阳 张征

2016年是全面建成小康社会决胜阶段的开局之年，“三农”问题仍是当前我国经济社会发展的主要短板，补上这块短板既能在关键时刻提振经济发展，又能为全局稳定固本培元。深化农村改革，就是要增强农业内生动力，通过体制机制创新激活其自身蕴藏着的巨大发展潜力。习近平总书记指出，农村改革

是全面深化改革的重要组成部分，做好“三农”工作，关键在于向改革要活力。对此，2016年中央一号文件要求，必须坚持不懈推进体制机制创新，着力破除城乡二元结构的体制障碍，激发亿万农民创新创业活力，释放农业农村发展新动能。这是中央在新时期站在时代高度对农村改革提出的新要求、新号召。

市场机制是农业结构性改革最根本的动力。价格是调节农产品供求最有效的手段，使市场在农业资源配置中发挥决定性作用是推进农业结构性改革的关键之举。这些年，粮食等重要农产品最低收购价和临时收储政策对促进农业增产和农民增收发挥了至关重要的作用，但随着市场变化，我国农产品竞争



方面面临国内生产成本上升和国际农产品价格下降的双重考验。一方面,国内粮食等重要农产品产量不断增加,生产成本也在不断攀升。从统计来看,我国粮食总产量从2003年的4.3亿吨增长到2014年的6.07亿吨,增长了42%。2015年粮食产量继续增加,达到6.21亿吨。同时,国内农产品生产成本不断走高,以玉米为例,2000—2014年国内玉米总成本由每斤0.44元上升到1.04元,增幅达136.4%。另一方面,国内外主要农产品价格倒挂,进口粮食的数量也在不断增长。由于国内外主要农产品价差不断扩大,2014年我国进口粮食(包括大豆)总量达到1.04亿吨,2015年进口粮食1.25亿吨,同比增加20.2%。在这种情况下,我国粮食库存量大幅增长,财政负担进一步加重。原来的粮食产销制度已经满足不了形势发展的需要,价格不能很好反映供求变化,调节不力的弊端日益显现,迫切要求与时俱进地调整完善现行办法,改革粮食等重要农产品价格形成机制和收储制度,尽快适应市场化的发展趋势。与此同时,农民的种粮积极性必须保护,粮食综合生产能力不能掉下来。这就要求在粮食产销政策选择上既要积极,又要稳妥,要采取“稳中有变、变中求稳”的策略。因此,一号文件提出要坚持市场化取向与保护农民利益并重,采取“分品种施策、渐进式推进”的办法,完善农产品市场调控制度。同时,在稻谷、小麦、玉米、棉花等方面提出了产销制度的改革方向。对于当前产销矛盾比较突出的玉米,更要发挥市场供求在价格形成中的基础性作用,同时政府在市场之外给农民必要的补贴,即按照市场定价、价补分离的原则,积极稳妥推进玉米收储制度改革,建立玉米生产者补贴制度。在粮食收储方面,提出要深化国有粮食企业改革,发展多元化市场购销主体。科学确定粮食等重要农产品国家储备规模,完善吞吐调节机

制。通过一系列政策举措的实施逐步化解当前粮食等重要农产品的产销矛盾。

农业长远可持续发展,加大财政支持力度是硬道理。“治国之实必本于财用”。农业贫不贫血,关键在投入,首要是健全农业农村投入持续增长机制。2015年全国公共财政农林水事务支出16953亿元,同比增长11.4%,其中,中央财政支出8548亿元,同比增长9.2%。在宏观经济下行压力较大的背景下,中央加大强农惠农富农力度的决心没有变。针对农业发展的薄弱环节,既要施以巧劲,更要用好拙劲。一号文件明确提出,优先保障财政对农业农村的投入,坚持将农业作为国家固定资产投资的重点领域,确保力度不减弱、总量有增加。与往年不同的是,财政投入的方向将发生重要变化,更多地体现在供给侧进行结构性改革的政策取向。譬如在对农业的支持渠道上,要充分发挥财政政策导向功能和财政资金杠杆作用,通过设立基金、贴息、担保等途径,鼓励和引导金融资本、工商资本更多投向农业农村,尽量达到四两拨千斤的效果。在资金投向上,要对农业农村发展的关键环节进行“点穴”,加大专项建设基金对扶贫、水利、农村产业融合、农产品批发市场等“三农”领域重点项目和工程支持力度。同时,用3年左右时间建立健全全国农业信贷担保体系。在补贴方式上,要聚焦农业生产方式转变和黄箱政策转向,将种粮农民直接补贴、良种补贴、农资综合补贴合并为农业支持保护补贴,重点支持耕地地力保护和粮食产能提升,加大对农产品主产区和重点生态区的转移支付力度,提高补贴的精准性和导向性。在资金管理上,要多层级深入推进涉农资金整合统筹,实施省级涉农资金管理改革和市县涉农资金整合试点。

加快破解体制机制障碍,农村金融再出发。如果说机械化是现代农业的骨

骼,金融就是农业农村发展的血液。近年来我国农村金融改革和发展成效显著,截至2014年末,涉农贷款(本外币)余额23.6万亿元,占各项贷款余额比重28.1%,同比增长13%,较2007年末增长285.9%,7年间年均增速为21.7%。与此同时,各地也积极开展了探索试验,在浙江丽水、黑龙江“两大平原”、福建沙县、广西田东、安徽金寨等地都进行了农村金融服务创新试点,取得了很多鲜活的实践经验。但当前农村金融的供给还不能满足农业产业化、现代化的发展需要,农业经济的血液循环还不畅快,农民融资难、融资贵的问题仍然是当前制约农业农村发展的主要瓶颈。未来一个时期,农村金融外生于农村经济的状况还不能得到很快扭转,需要进一步推动金融资源更多向农村倾斜。今年的中央一号文件在农村金融方面着墨较多,力争迈出改革新步伐。首次提出要加快构建多层次、广覆盖、可持续的农村金融服务体系,发展农村普惠金融,降低融资成本,全面激活农村金融服务链条。这为今后农村金融的发展指明了方向,构建出了政策框架,其核心就是降低涉农主体融资成本,提高“三农”融资的可得性,让金融更好的服务于农业农村的创新发展。从外部而言,支持大中型银行和政策性银行改革,深化中国农业银行三农金融事业部改革,鼓励国家开发银行服务“三农”融资模式创新,强化中国农业发展银行政策性职能,支持中国邮政储蓄银行打造专业化农服务体系,创新村镇银行设立模式,扩大村镇银行覆盖面等,鼓励为农业和农村基础设施提供期限更长、利率更低的资金,更好地为农业经营主体服务。此外,还要注重发展金融服务新模式,引导互联网金融、移动金融在农村规范发展。从内部而言,要扩大在农民合作社内部开展信用合作试点的范围,开展农村金融综合改革试验,探索创新农村金融组

织和服务,稳妥有序推进农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款试点。在债券融资方面,一号文件从建设多层次资本市场方面发力,支持涉农企业依托多层次资本市场融资,加大债券市场服务“三农”的力度,全面推进农村信用体系建设。这就是要发挥债券、股票市场的融资功能,扩宽农村金融市场的多元化融资渠道,促进农村金融融资模式由间接融资向直接融资拓展。同时,要不断构建农村自身的信用体系,既要用好植根于传统农村社会中农户信用的非正式规则,也要与时俱进的引导将这种信用的非正式规则规范化,逐步走向现代信用市场,让农民的信用发挥融资的功能。

大力发展农业保险,构建现代农业基础制度。2012年,国务院颁布了《农业保险条例》,农业保险在防范化解农业生产风险、稳定农民收入等方面发挥了重要作用。2007—2014年,农业保险提供风险保障从1126亿元增长到1.66万亿元,年均增速57.09%,累计提供风险保障5.72万亿元,向1.68亿户次的受灾农户支付赔款958.62亿元。农业保险的产品也在不断创新,北京、四川、湖南等地开展了生猪价格保险,上海、江苏、广东、山东、宁夏等地开展了蔬菜价格保险试点,一些保险公司开发了气象指数、海水养殖低温指数、设施农业、农机等创新型保险产品。农业保险的覆盖面稳步扩大,对农业风险的保障能力也日益提高。农村改革向纵深发展,各类新型经营主体纷纷涌现,特别是规模经营主体随着种养殖面积和养殖规模的提升,面对的自然风险和市场风险也在急剧增长,气候条件和市场价格波动一有风吹草动就会损失惨重。农业的自身发展规律决定了他们对农业保险的需求也更加迫切。应该看到,当前的农业保险还主要是财政补贴性保险,各级财政合计保费补贴比例达到75%左右。在这种情况

下,就需要不断完善农业保险制度,提高农业保险的覆盖供给和产品供给。为此,一号文件提出把农业保险作为支持农业的重要手段,扩大农业保险覆盖面、增加保险品种、提高风险保障水平。在覆盖农林牧渔各主要产业的同时,也要向农业产业链的前后进行延伸,由生产领域向流通领域扩展。譬如,要积极开发适应新型农业经营主体需求的保险品种,探索开展重要农产品目标价格保险,以及收入保险、天气指数保险试点。要探索建立农业补贴、涉农信贷、农产品期货和农业保险联动机制。积极探索农业保险保单质押贷款和农户信用保证保险。稳步扩大“保险+期货”试点。鼓励和支持保险资金开展支农融资业务创新试点。进一步完善农业保险大灾风险分散机制。这一系列政策举措的提出,就是要让农业保险成为现代农业发展的重要支撑性力量,让各类农业经营主体能够踏踏实实投身农业事业。

深化农村集体产权制度改革,为实现农民共同富裕保驾护航。以土地集体所有为基础的农村集体所有制是社会主义公有制的重要形式,是实现农民共同富裕的制度保障。各地在农村集体产权制度改革方面进行了许多有益探索,也形成了很多鲜活经验,为深化改革提供了很好的借鉴。截至2014年底,全国已有4.7万个村和5.8万个组完成改革,量化资产6578.1亿元,累计股金分红2255.9亿元。2015年11月,中央办公厅、国务院办公厅公布了《深化农村改革综合性实施方案》,深化农村集体产权制度改革被列为“关键领域和重大举措”的第一项,这从顶层设计层面明确了改革的方向和框架。新形势下的农村集体产权制度改革,不但要有所创新,还要有所坚持,保护农民集体经济组织成员权利是核心。如何保护,就是要明晰农村集体产权归属、赋予农民更多财产权利。一号文件提出,到2020年基本

完成土地等农村集体资源性资产确权登记颁证、经营性资产折股量化到本集体经济组织成员,健全非经营性资产集体统一运营管理机制。这就是要从制度上确保集体经济发展成果惠及本集体所有成员。农村土地制度牵一发而动全身,要对改革的难度、进度和复杂程度有充分估计和把控。既要稳定农村土地承包关系,也要顺应形势落实集体所有权,稳定农户承包权,放活土地经营权,完善“三权分置”办法,明确农村土地承包关系长久不变的具体规定,让农民吃下发展农业生产的“定心丸”。集体建设用地区域改革与城乡一体化密切相关,也与新型城镇化、农民进城落户有重大关系,需要积极稳妥有序推进。下一步,要加快推进房地一体的农村集体建设用地和宅基地使用权确权登记颁证,推进农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点,完善宅基地权益保障和取得方式,探索农民住房保障新机制,总结农村集体经营性建设用地入市改革试点经验,适当提高农民集体和个人分享的增值收益。而且,要完善和拓展城乡建设用地增减挂钩试点,将指标交易收益用于改善农民生产生活条件。这些改革举措都具有很高的含金量,对农民而言是实实在在的。在集体经营性资产方面,重点探索社会主义市场经济条件下农村集体所有制经济的有效组织形式和经营方式,改革也有新举措。探索将财政资金投入农业农村形成的经营性资产,通过股权量化到户,让集体组织成员长期分享资产收益,制定促进农村集体产权制度改革的税收优惠政策,开展扶持村级集体经济发展试点。这些举措的推出,就是要进一步发挥集体经济的优越性,进一步调动集体经济组织成员的积极性,进一步提高农村集体资产为农民提供公共服务的有效性。□

责任编辑 刘慧娟